



Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno

Processos n.: **896488** e **898307**

Natureza: Consulta

Órgão/Entidade: Município de Uberaba

Consultantes: Elmar Humberto Goulart, Presidente da Câmara Municipal e Paulo Piau Nogueira, Prefeito Municipal

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Sessão: 11/12/2013

Decisão unânime

EMENTA: CONSULTA – REPASSE FINANCEIRO PELO PODER EXECUTIVO AO LEGISLATIVO – DUODÉCIMO REPASSADO A MENOR E INJUSTIFICADAMENTE – REQUERIMENTO PELA CÂMARA, MEDIANTE ACORDO OU VIA JUDICIAL, DO REPASSE DA DIFERENÇA – POSSIBILIDADE, DESDE QUE SE OBSERVE O LIMITE DA DESPESA EMPENHADA E ESTA SE ENCONTRE REGISTRADA EM RESTOS A PAGAR – NÃO DEVOUÇÃO AO EXECUTIVO DA SOBRA DE CAIXA – O PREFEITO PODERÁ EFETUAR A COMPENSAÇÃO ENTRE O VALOR DA SOBRA DE CAIXA E O VALOR DO DUODÉCIMO QUE DEVERIA TER SIDO REPASSADO NO EXERCÍCIO ANTERIOR – CONTABILIZAÇÃO DOS REPASSES DO DUODÉCIMO – OBSERVÂNCIA DOS NORMATIVOS DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL E DA LEI N. 4.320/64 – REVOGAÇÃO DAS CONSULTAS N. 811240 E 125844 E ALTERAÇÃO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 08/03 – UNIFORMIZAÇÃO DA FORMA DE CONTABILIZAÇÃO DO REPASSE.

1) É possível ao Legislativo Municipal, por meio de acordo entabulado com o Chefe do Executivo, ou pela via judicial, requerer a liquidação de eventual passivo da Câmara que decorra do repasse a menor e injustificado de duodécimos, liquidação esta que observará o limite das despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, devidamente registradas em restos a pagar.

2) Na hipótese de a Câmara Municipal não utilizar a integralidade dos recursos que lhe foram repassados pelo Poder Executivo e não os devolver ao final do exercício, poderá o Prefeito pelo Legislativo e o valor que deveria ter sido repassado pelo Poder Executivo, a título de duodécimo, no exercício anterior.

3) Caso haja lançamento em restos a pagar pela Câmara Municipal, em virtude de repasse a menor do duodécimo que lhe era devido no exercício, o Presidente do Legislativo deverá providenciar sua regularização, seja mediante acordo com o Chefe do Executivo, seja pela via judicial.

4) Para fins de contabilização do acerto no exercício seguinte ao dos repasses irregulares, a identificação do ano-origem dos repasses e do direito de receber eventuais diferenças pode ser efetuada mediante os controles internos pré-estabelecidos pela contabilidade da Prefeitura e da Câmara Municipal, por meio de detalhamento variável das contas “Transferências Financeiras” (Concedidas e Recebidas), em nível individualizado (razão – conta corrente), e no histórico do documento de transferência, destacando o ano origem do documento de transferência, a unidade orçamentária beneficiada, enfim, todos os detalhes que auxiliem a identificação da transação. É possível, ainda, que essa identificação seja implementada por meio de tabela auxiliar incluída no plano de contas. Todavia, a definição do método a ser utilizado cabe a cada órgão/entidade, que observará a adequação necessária ao sistema contábil em uso no município, observados a Lei n. 4.320/64 e os normativos da Secretaria do Tesouro Nacional.

5) Revogam-se as Consultas n. 811240 e 125844.

6) Determina-se a remessa de cópia das notas taquigráficas à Secretaria Executiva do Tribunal, para alteração da Instrução Normativa n. 08/03, nos termos do art. 48, inciso I, da



Resolução n. 05/13 da Corte, a fim de uniformizar a forma de contabilização do repasse às Câmaras, de acordo com a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 11/12/13

Procurador presente à sessão: Glaydson Massaria

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Processos nº 896488 e 898307

Natureza: Consulta

Consulentes: Elmar Humberto Goulart e Paulo Piau Nogueira

Origem: Município de Uberaba

I – RELATÓRIO

Trata o Processo nº 896488 de Consulta formulada pelo Senhor Elmar Humberto Goulart, Presidente da Câmara Municipal de Uberaba, por meio da qual formula as seguintes indagações, *verbis*:

- a) Há legalidade e possibilidade do Legislativo Municipal requerer a diferença de duodécimos não repassados no exercício anterior, em total desrespeito à Lei Orçamentária Anual e sem qualquer permissão legal?
- b) Em caso afirmativo, de qual forma a municipalidade deve contabilizar tal despesa, para fins de que a mesma não se confunda com o repasse do exercício atual?

Já o Processo nº 898307 cuida de Consulta formulada pelo Senhor Paulo Piau Nogueira, Prefeito Municipal de Uberaba, nos seguintes termos:

[...] consulto a esse proficiente Tribunal de Contas se na hipótese de o Município repassar a menor, durante determinado exercício, o valor do duodécimo à Câmara Municipal, pode ele, sob a forma de compensação, restituir ao Legislativo, no exercício seguinte, a diferença complementativa detectada, frente às leis que regem as finanças públicas, para os devidos fins de direito.

A Consulta nº 896488 foi distribuída à minha relatoria e a de nº 898307 ao Conselheiro Gilberto Diniz. Contudo, tendo em vista a similitude entre as indagações nelas contidas, procedeu-se à redistribuição desta última para qual também fui designado relator.

A Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas produziu os relatórios de fls. 25/28 e 04/07, contidos nos Processos nºs 896488 e 898307, respectivamente, mediante os quais apontou a existência de precedentes parcialmente correlatos à matéria, consubstanciados nas Consultas nº 812490, de 27/10/10, 785693, de 16/02/11 e 812017, de 06/03/13.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar

Observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o art. 212 do Regimento Interno, conheço das Consultas.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.



CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:
De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:
De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:
De acordo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:
De acordo.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:
Também estou de acordo.
NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Mérito

Tomo para análise, de início, o primeiro questionamento formulado na Consulta nº 896488, isto é, se *“há legalidade e possibilidade do Legislativo Municipal requerer a diferença de duodécimos não repassados no exercício anterior, em total desrespeito à Lei Orçamentária Anual e sem qualquer permissão legal”*.

Os principais aspectos da sistemática do repasse de duodécimos para o Legislativo foram abordados pelo Tribunal Pleno na resposta à Consulta nº 785693¹, de 16/02/11, oportunidade em que se chegou às seguintes conclusões:

- a) Em princípio, o valor mensalmente repassado ao Poder Legislativo deve obedecer ao valor previsto na Lei Orçamentária, e que corresponde à despesa já fixada pelo referido diploma legal, desde que esteja dentro do limite de gasto previsto no art. 29-A da Constituição Federal.
- b) No caso de queda significativa da arrecadação prevista no Orçamento Municipal, para que seja mantido o equilíbrio das contas públicas, poderá haver, mediante votação da alteração da lei orçamentária, a redução do repasse ao Poder Legislativo.
- c) Se houver repasse ao Poder Legislativo em valor inferior àquele previsto na Lei Orçamentária, sem lei que a altere, restará configurada a prática de crime de responsabilidade previsto no III do § 2º do art. 29-A da Constituição Federal, ficando o Chefe do Poder Executivo sujeito às penalidades previstas em lei.

Diante dessas conclusões, percebe-se que, se por um lado o valor do duodécimo não é imutável – até porque depende da efetiva arrecadação do ente político –, por outro, não pode ser alterado ao sabor das conveniências do Executivo, sob pena de violação à independência harmônica entre as funções estatais.

O Colendo Superior Tribunal de Justiça já manifestou-se sobre o assunto:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - REPASSE DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PELO PODER EXECUTIVO AO LEGISLATIVO - BLOQUEIO - IMPOSSIBILIDADE - VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO - 1. Mandado de segurança impetrado contra v. Acórdão que denegou segurança objetivando a liberação de dotação orçamentária, ao entendimento de que o repasse do duodécimo do Poder Legislativo pelo Executivo deve ser proporcional à receita

¹ Relator Conselheiro Eduardo Carone.

efetivamente arrecadada, não podendo ultrapassar esse limite, sob pena de comprometer a disponibilidade financeira do município. 2. **O repasse das dotações orçamentárias pelo Poder Executivo aos demais Poderes, nos termos previstos no art. 168, da Carta Magna de 1988, não pode ficar à mercê da vontade do Chefe do Executivo, sob pena de se por em risco a independência desses Poderes, garantia inerente ao Estado de Direito.** 3. Tal repasse, feito pelo Executivo, deve observar as previsões constantes na Lei Orçamentária Anual, a fim de garantir a independência entre os poderes, impedindo eventual abuso de poder por parte do Chefe do Executivo. 4. O quantum a ser efetivado deve ser proporcional à receita do ente público, até porque não se pode repassar mais do que concretamente foi arrecadado. (STJ - ROMS 10181 - SE - 1ª T. - Rel. Min. José Delgado - DJU 05.02.2001 - p. 00072 – ementa parcial) (destacamos)

Assim sendo, o repasse a menor e injustificado de duodécimos pelo Poder Executivo constitui afronta à prerrogativa do Poder Legislativo inerente à sua autonomia financeira e administrativa.

Tamanha é a importância do respeito a essa prerrogativa que, mesmo não dispondo a Câmara Municipal de personalidade jurídica, o Supremo Tribunal Federal² “reconhece a ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessita praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes”.

Não obstante o repasse do duodécimo, nos termos em que definido na Lei Orçamentária Anual, deva ser observado pelo Poder Executivo, as consequências de sua inobservância dependerão do quadro fático em que se encontrar o Poder Legislativo ao final do exercício financeiro.

Assim, se a Câmara Municipal, durante o exercício, empenhou despesas que deixaram de ser pagas até 31 de dezembro em razão do repasse a menor do duodécimo, caberá à Câmara registrar estas despesas em restos a pagar, cabendo ao Chefe do Poder Legislativo, no exercício seguinte, valer-se ou da via judicial, ou da via da autocomposição, mediante acordo com o Chefe do Poder Executivo, para liquidar este passivo.

Todavia, na hipótese do repasse a menor não interferir no pagamento das despesas assumidas pela Câmara Municipal, ou seja, se o valor que deixou de ser repassado configurasse, ao final do exercício, sobra de caixa, não há como o Legislativo exigir o repasse da diferença.

Isso porque, segundo entendimento consolidado nas Consultas³ nº 800718, de 02/09/09, e nº 716010, de 27/09/06, “ao final de cada exercício, a Câmara Municipal deverá devolver ao Poder Executivo o montante dos recursos não utilizados, para que possa ser consolidado na demonstração da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, uma vez que a Câmara é uma das unidades gestoras de seu orçamento”.

Neste caso, restará ao Legislativo, tão somente, representar contra o Prefeito pela prática da infração político-administrativa prevista no art. 4º, inciso VI, do Decreto-Lei nº 201/67, *in verbis*:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

[...]

VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro; (grifamos)

Por tal razão, a resposta ao primeiro questionamento do Processo nº 896488 é positiva apenas se considerada a hipótese de a Câmara ter sido obrigada, em função do repasse a menor do duodécimo, a registrar despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro em restos a pagar.

² STF - ADI nº 1557 / DF, Rel. Min. Ellen Gracie, d.j. 31/03/2004

³ Relatores Conselheiro Substituto Licurgo Mourão e Conselheiro Antônio Carlos Andrada, respectivamente.

Passo, então, à análise da indagação formulada na Consulta nº 898307, qual seja, “*se na hipótese de o Município repassar a menor, durante determinado exercício, o valor do duodécimo à Câmara Municipal, pode ele, sob a forma de compensação, restituir ao Legislativo, no exercício seguinte, a diferença complementativa detectada, frente às leis que regem as finanças públicas*”.

Diante da ambiguidade da expressão “*sob a forma de compensação*”, enfocarei a questão sob os dois possíveis ângulos de interpretação.

Se tomada a expressão em seu sentido estrito, isto é, consubstanciada na extinção de duas obrigações recíprocas, até onde se compensarem (art. 368 do Código Civil), a única hipótese prática em que vislumbro tal possibilidade é naquela em que a Câmara Municipal não utiliza a totalidade dos recursos repassados pelo Poder Executivo durante o exercício financeiro.

Nessa hipótese, se não houver a devolução da sobra de caixa pela Câmara ao final do exercício, poderá o Poder Executivo, nos primeiros meses do exercício seguinte – ou até quando for necessário –, efetuar a compensação dos valores não devolvidos com o duodécimo a ser repassado à Câmara.

Todavia, se tomada a expressão no sentido de se repassar, no exercício corrente, o que deveria ter sido repassado no exercício anterior, basta que o Chefe do Executivo firme acordo com o Chefe do Legislativo, no intuito de liquidar o passivo da Câmara, no limite do que foi lançado em restos a pagar pelo Legislativo, como respondido acima.

Pela similitude com o tema, convém citar, ainda, o entendimento adotado na Consulta nº 812490, de 27/10/10, *verbis*:

Quanto às questões sobre os ajustes financeiros decorrentes de repasses a maior ou menor de duodécimos, em exercícios anteriores, esclarecemos que poderão ser efetivados sob acordo entre o Executivo e o Legislativo, admitindo-se, inclusive, a compensação entre parcelas a receber no exercício em curso.

Passo, finalmente, à análise do segundo questionamento formulado no Processo nº 896488, que diz respeito à forma de contabilização, pela municipalidade, dos duodécimos não repassados no exercício anterior, de modo que não se confundam com aqueles do exercício em curso.

Com relação à forma de contabilização dos repasses ordinários, isto é, daqueles referentes ao exercício financeiro em curso, convém destacar que esta Corte possui entendimento firmado nas Consultas⁴ nº 811240, de 16/02/11, e 125844, de 10/04/97.

Na ocasião da apreciação à Consulta nº 811240, sublinhou-se que “*os recursos financeiros destinados às Câmaras Municipais [...] serão contabilizados na unidade repassadora como despesa extraorçamentária e na unidade recebedora como receita orçamentária, bem como as respectivas despesas*”.

O respaldo normativo em que a Conselheira Relatora, Adriene Andrade, baseou-se para formar seu convencimento foi a Instrução Normativa nº 08/2003 deste Tribunal (IN nº 08/03), cujo art. 3º tem exatamente a mesma redação do trecho acima versado.

A despeito de ter votado, à época, nos termos do voto da relatora, debruçei-me sobre o tema em razão das Consultas ora em exame, e constatei que a orientação da IN nº 08/03 não atende àquela proveniente da Portaria nº 339 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para quem “*os registros contábeis das transferências financeiras concedidas e recebidas serão efetuados em contas contábeis específicas de resultado, que representem as variações passivas e ativas financeiras correspondentes*”.

Constatei, outrossim, que o assunto foi objeto da Nota Técnica nº 370 do Ministério da Fazenda, de 29/03/04, que tratava justamente do registro contábil de repasses financeiros destinados à Câmara, conforme o seguinte trecho, *in verbis*:

⁴ Relatores Conselheiros Adriene Andrade e Fued Dib, respectivamente.

Para o registro desses repasses financeiros devem ser utilizadas contas de variação passiva (saldo devedor) e de variação ativa (saldo credor). Quando uma entidade transfere o recurso para a outra entidade, registra-se Transferências Financeiras Concedidas, na entidade transferidora, e Transferências Financeiras Recebidas, na entidade recebedora, para fins de evidenciação dos resultados de cada órgão ou entidade de cada ente.

Noutras palavras, a IN nº 08/03 e a Consulta nº 811240 estão em desconformidade com a forma de contabilização utilizada pela STN.

A essa mesma conclusão chegou a Assessoria deste Tribunal para Desenvolvimento do Sistema de Apoio à Fiscalização Municipal – SICOM, que enviou para a Diretoria de Controle Externo dos Municípios, em 17/10/13, o Expediente nº 078/2013, solicitando, justamente, a uniformização do procedimento contábil relativo ao repasse do duodécimo à Câmara Municipal, nos seguintes termos, *litteris*:

[...] esta Assessoria propõe a uniformização do entendimento desta Corte de Contas manifestado na INTC 08/03 e na Consulta 811.240 ao procedimento de contabilização dos repasses para a Câmara Municipal determinado pela Portaria 339/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 5ª edição, procedendo à revogação do art. 3º da INTC e à reforma do parecer da Consulta nº 811.240, estabelecendo que o repasse dos duodécimos mensais efetuados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo seja registrado em Transferências Intragovernamentais (recebidas) nas Variações Patrimoniais Aumentativas por este e em Transferências Intragovernamentais (concedidas) nas Variações Patrimoniais Diminutivas pelo Executivo.

O Diretor da Diretoria de Controle Externo dos Municípios entendeu por bem colher o parecer da 5ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios sobre o assunto, sobrevindo, então, o Expediente 79/2013, daquela Unidade Técnica, posicionando-se inteiramente de acordo com a proposta de revogação do art. 3º da IN 08/03 e do entendimento exarado na Consulta nº 811240.

Atualmente, o pleito da Assessoria do SICOM está em análise na Superintendência de Controle Externo desta Casa.

Diante disso, respondo à indagação do Consultante tomando por base o procedimento contábil referente ao repasse de duodécimos para o Poder Legislativo estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional, e não aquele determinado pela IN nº 08/03 desta Corte.

Assim, a identificação do ano origem dos repasses e do direito de receber eventuais diferenças pode ser efetuada mediante os controles internos pré-estabelecidos pela contabilidade da Prefeitura e da Câmara Municipal, por meio de detalhamento variável das contas “Transferências Financeiras” (Concedidas e Recebidas), em nível individualizado (razão – conta corrente), e no histórico do documento de transferência, destacando o ano origem do documento de transferência, a unidade orçamentária beneficiada, enfim, todos os detalhes que auxiliem a identificação da transação.

É possível, ainda, que essa identificação seja implementada por meio de tabela auxiliar incluída no plano de contas.

Todavia, a definição do método a ser utilizado cabe a cada órgão/entidade, que observará a adequação necessária ao sistema contábil em uso no município, observada a Lei nº 4.320/64 e os normativos da Secretaria do Tesouro Nacional.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo às Consultas formuladas nos seguintes termos:

É possível ao Legislativo Municipal, por meio de acordo entabulado com o Chefe do Executivo, ou pela via judicial, requerer a liquidação de eventual passivo da Câmara que decorra do repasse a menor e injustificado de duodécimos, liquidação esta que observará o



limite das despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, devidamente registradas em restos a pagar.

Na hipótese de a Câmara Municipal não utilizar a integralidade dos recursos que lhe foram repassados pelo Poder Executivo e não os devolver ao final do exercício, poderá o Prefeito fazer, no exercício corrente, a compensação entre o valor da sobra de caixa não devolvida pelo Legislativo e o valor que deveria ter sido repassado pelo Poder Executivo, a título de duodécimo, no exercício anterior.

Por outro lado, caso haja lançamento em restos a pagar pela Câmara Municipal, em virtude de repasse a menor do duodécimo que lhe era devido no exercício, o Presidente do Legislativo deverá providenciar sua regularização, seja mediante acordo com o Chefe do Executivo seja pela via judicial.

Para fins de contabilização do acerto no exercício seguinte ao dos repasses irregulares, a identificação do ano origem dos repasses e do direito de receber eventuais diferenças pode ser efetuada mediante os controles internos pré-estabelecidos pela contabilidade da Prefeitura e da Câmara Municipal, por meio de detalhamento variável das contas “Transferências Financeiras” (Concedidas e Recebidas), em nível individualizado (razão – conta corrente), e no histórico do documento de transferência, destacando o ano origem do documento de transferência, a unidade orçamentária beneficiada, enfim, todos os detalhes que auxiliem a identificação da transação.

É possível, ainda, que essa identificação seja implementada por meio de tabela auxiliar incluída no plano de contas.

Todavia, a definição do método a ser utilizado cabe a cada órgão/entidade, que observará a adequação necessária ao sistema contábil em uso no município, observados a Lei nº 4.320/64 e os normativos da Secretaria do Tesouro Nacional.

Por fim, voto pela revogação das Consultas nº 811240 e 125844, e, visando uniformizar a forma de contabilização do repasse às Câmaras, de acordo com a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, pela remessa de cópia das notas taquigráficas à Secretaria Executiva do Tribunal, para alteração da Instrução Normativa nº 08/03, nos termos do art. 48, inciso I, da Resolução nº 05/13 da Corte.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO.)

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Eu também estou de acordo.

APROVADO O PARECER EXARADO PELO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL GLAYDSON MASSARIA.)